

Semplificazione del quadro politico e “attuazione” della riforma del Governo

di Edoardo C. Raffiotta *

(2 luglio 2008)

Con il giuramento nella mani del Presidente della Repubblica, lo scorso 8 maggio è nato il quarto Governo presieduto da Silvio Berlusconi.

Per la sua composizione ed organizzazione, il Governo che ha inaugurato la sedicesima legislatura sembra mostrare numerosi profili di interesse.

Anzitutto, colpisce sicuramente la “snella” composizione: ventuno Ministri, di cui solo dodici con portafoglio e nove senza. Nel corso del Consiglio dei Ministri del 12 maggio è stato nominato il numero ristretto di trentasette Sottosegretari; ma, soprattutto, non è stato nominato alcun Vice-Presidente del Consiglio, né, per la prima volta dalla loro istituzione (disposta con legge 26 marzo 2001, n. 81), sono stati nominati Vice-Ministri.

I summenzionati numeri dell'attuale Governo Berlusconi sembrano veramente significativi se confrontati con i precedenti. Escludendo le prime legislature della Repubblica, in cui la composizione era piuttosto semplice (sul punto sia consentito rinviare a E. C. RAFFIOTTA, *“La prassi nell'organizzazione del Governo”*, in A. BARBERA - T. F. GIUPPONI *“La prassi degli organi costituzionali”*, Bologna, 2008, pp. 111 ss.), un numero così ridotto, sia di Ministri che di Sottosegretari, sono rinvenibili solo in Governi “tecnici”, come quello presieduto da Amato del 1992 (con una organizzazione governativa di cinquantanove componenti) o quello Dini del 1995 (con sessantaquattro componenti).

Al di là dei numeri, però, il dato che più colpisce (almeno per il momento) sembra essere che dopo più di dieci anni si sia riuscita ad attuare la riforma del Governo. Tale è infatti il numero di anni che è trascorso dall'emanazione delle deleghe contenute nell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, volte a razionalizzare e semplificare l'organizzazione del Governo, anche attraverso la soppressione e fusione di Ministeri. Come noto, con particolare riferimento all'organizzazione del Governo, le menzionate deleghe vennero attuate con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che ridusse a dodici i (diciotto) Ministeri sino ad allora esistenti, e più in generale giunse ad attuare quelle che erano state le finalità della delega disposta con la legge n. 59 del 1997, introducendo nell'ordinamento una comune organizzazione dei Ministeri, sottraendola alla disciplina ed agli interessi di settore, e configurando così un apparato amministrativo unitario anche se non uniforme

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università di Bologna

(cfr. A. PAJNO - L. TORCHIA, *Introduzione*, in A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo, Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, 2000, pp. 23 ss.).

La riforma, su scelta del legislatore delegato, sarebbe dovuta entrare in vigore nella successiva legislatura. Al contrario, però, la quattordicesima si aprì con il decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, con cui lo stesso “nascituro” secondo Governo Berlusconi (2001) – nonostante non avesse ancora ricevuto la fiducia ai sensi dell’art. 94 Cost. – adeguò l’organizzazione governativa alle proprie esigenze di natura, sicuramente, politica. Pertanto il numero dei Ministeri passò da dodici a quattordici; furono nominati nove Ministri senza portafoglio; sessantatre Sottosegretari; due Vice-Presidenti del Consiglio; e nove (su un numero massimo di dieci fissato dalla legge) Vice-Ministri.

Al fine di “restaurare” l’organizzazione governativa attuata dal decreto legislativo n. 300 del 1999, come detto, alterata dal decreto legge n. 217 del 2001, il Parlamento intervenne nuovamente in materia con la legge 6 luglio 2002, n. 137, riformando l’ordinamento di numerosi Ministeri, nonché riaprendo i termini delle deleghe, già esercitate con l’emanazione dei decreti nn. 300 e 303 del 1999.

A seguito della summenzionata estensione dei termini delle deleghe, in attuazione dei ricordati principi di razionalizzazione dell’organizzazione governativa disposti dalla legge n. 59 del 1997, seguirono numerosi interventi del legislatore delegato (d.l.vo 12 giugno 2003 n.152, concernente la struttura organizzativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; d.l.vo 11 agosto 2003 n. 241, volto a modificare la struttura organizzativa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; d.l.vo 30 ottobre 2003 n. 317, contenente le modifiche alla struttura organizzativa del Ministero dell’interno; d.l.vo 30 dicembre 2003 n. 366, concernente concernenti le funzioni e la struttura organizzativa del Ministero delle comunicazioni; ed infine il d.l.vo 3 luglio 2003, n. 173, con cui si è proceduto alla riorganizzazione del Ministero dell’economia e delle finanze e delle agenzie fiscali).

Tuttavia, nella successiva legislatura gli intenti della legge di delegazione n. 59 del 1997, nonché i “buoni propositi” della già ricordata normativa, che mirava a riavviare la riforma del Governo, furono nuovamente “traditi”. Come noto, infatti, in apertura della quindicesima legislatura il “nascituro” Governo presieduto per la seconda volta da Romano Prodi adottò – analogamente alla precedente legislatura – il decreto legge 18 maggio 2006, n. 81, con il quale si è maggiormente appesantita la composizione governativa, istituendo quattro Ministeri in più rispetto a quelli introdotti dal precedente Governo Berlusconi (ben sei in più rispetto a quelli previsti dalla riforma del 1999).

Complessivamente – tralasciando le anomalie del procedimento di costituzione, con particolare riferimento alla nomina di Ministri senza portafoglio per deleghe non spettanti al Presidente del Consiglio, per cui si rinvia a E. CATELANI, *La nomina del Governo Prodi e le anomalie della procedura*, in *www.forumcostituzionale.it*, ora in *Gli atti di organizzazione dei ministeri: la crisi della riforma?* in P. CARETTI (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, 2007, pp. 257 ss. – la composizione del Governo Prodi ha assunto numeri tali da raggiungere i centotre componenti. Ai diciotto ministri con portafoglio, infatti, sono stati aggiunti: otto Ministri senza portafoglio; dieci Vice-Ministri; sessantacinque Sottosegretari e due Vice-Presidenti del Consiglio dei Ministri.

Orbene, la necessità dell'Esecutivo Prodi, della quindicesima legislatura, di assegnare rappresentanza nel Governo a tutte le forze della coalizione, aveva tolto ogni speranza alla possibilità di razionalizzare l'organizzazione governativa nonché semplificarla nel senso indicato dalla legge n. 59 del 1997. Tali considerazioni spingevano, infatti, nel ritenere che l'ulteriore delega – contenuta nella legge 17 luglio 2006, n. 233 (di conversione del decreto legge n. 181) – ad adottare uno o più decreti legislativi per il coordinamento e semplificazione delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, acquisisse il valore di una semplice enunciazione di principio che difficilmente avrebbe trovato concreta attuazione.

Il summenzionato seguito del decreto legislativo n. 300 del 1999, infatti, sembrava spingere nel senso di individuare una vera e propria prassi, seguita dai Governi, di adeguare l'organizzazione governativa (per mezzo della decretazione d'urgenza) alle esigenze politiche del momento, al fine di “distribuire” gli incarichi governativi tra gli esponenti dei partiti della coalizione. Prassi che aveva conseguentemente comportato “l'incapacità di stabilizzare l'organizzazione governativa”.

Sulla base dell'immediata esperienza, dubbi sulla concreta attuazione sono sorti anche con riferimento alla previsione disposta dall'art. 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, (legge finanziaria 2008), secondo la quale, a partire dal successivo Governo, il numero dei Ministeri sarebbe dovuto essere stabilito dalle disposizioni del decreto legislativo n. 300 del 1999, nonché il totale dei componenti del Governo, a qualsiasi titolo, non sarebbe potuto essere superiore a sessanta. La norma ha posto, cioè, una “riviviscenza” dell'originaria composizione governativa, di fatto, come visto, mai attuata, pertanto, anche con riferimento a tale disposizione, sarebbe stato possibile attribuirle il valore di enunciato difficilmente applicabile nella prassi.

Al contrario, il quarto Governo Berlusconi, come visto (ma sembra opportuno ritornare sui numeri), non solo ha mantenuto il numero di dodici Ministri con portafoglio e di nove senza (numero che rispetta la media delle precedenti legislature), soprattutto, ha azzerato i Vice-Ministri e diminuito a trentasette i Sottosegretari di Stato, dimezzandone il numero (se si considera che in media nelle ultime legislature venivano tipicamente nominati circa sessantacinque Sottosegretari). Tra le peculiarità, inoltre, va segnalata la mancata nomina di alcun Vice-Presidente del Consiglio, che in passato, invece, corrispondeva quasi sempre con i principali *leader* politici della coalizione (si pensi, per esempio, ai Vice-Presidenti Fini e Follini del secondo Governo Berlusconi o ai Vice-Presidenti D'Alema e Rutelli nel secondo Governo Prodi). Tale dato pare rilevare non solo ai fini della semplificazione dell'organizzazione governativa, bensì anche con riferimento alla prevalenza politica che sembra acquisire nell'attuale Governo il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Invero, anche l'attuale Governo Berlusconi non ha potuto sottrarsi alla "tentazione" di intervenire (seppur questa volta parcamente) sull'organizzazione governativa per mezzo della decretazione d'urgenza. Il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, infatti, è stato adottato al fine di riordinare le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri in relazione al nuovo assetto strutturale del Governo, come ridefinito ai sensi dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge n. 244 del 2007, anche per risolvere eventuali incertezze nell'attribuzione delle competenze che prima della reintrodotta la riforma del 1999 erano distribuite tra i diciotto Ministri con portafoglio e otto senza.

In effetti, il decreto n. 85 non è stato adottato per "allargare" la compagine governativa e realizzare uno "spacchettamento" di Ministeri, e probabilmente l'esigenza di chiarire le competenze dei singoli Dicasteri era effettiva, a causa della stratificazione normativa in materia. Tuttavia il summenzionato decreto, oltre ad operare la semplice attività di chiarificazione, ha, anche, introdotto alcune modifiche all'organizzazione del Governo. In particolare, sono state modificate le denominazioni di alcuni Ministeri e dei rispettivi Ministri. È il caso di tre Dicasteri: quello per le attività produttive, rinominato per lo sviluppo economico; quello delle politiche agricole e forestali, ora nominato delle politiche agricole alimentari e forestali; e quello dell'ambiente e della tutela del territorio, rinominato dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. La mutata denominazione ha comportato, non solo il trasferimento delle competenze dai "vecchi" ai "nuovi" Dicasteri rinominati, bensì anche la riorganizzazione di alcune attribuzioni tra gli stessi (come ad

esempio le politiche alimentari, che dal Ministero per le attività produttive sono passate a quello delle politiche agricole alimentari e forestali).

Più in generale il decreto ha operato una complessiva redistribuzione delle attribuzioni tra Ministeri. In particolare, l'intento è stato quello di chiarire la distribuzione delle competenze tra Ministeri "accorpati" (come per esempio, tra le altre previsioni, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono state trasferite le funzioni del Ministero dei trasporti, oltre alle inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personal; o le funzioni del Ministero della salute che sono state trasferite a quello del lavoro, della salute e delle politiche sociali).

Il decreto è intervenuto, infine, anche per rimodulare alcune attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, trasferendo, con le inerenti risorse finanziarie, i compiti in materia di politiche antidroga, quelli in materia di Servizio civile nazionale nonché di indirizzo e vigilanza sull'Agencia nazionale italiana per i giovani del programma comunitario gioventù.

In deroga alla "legge finanziaria 2008" ed al limite della struttura complessiva del Governo, è intervenuto, però, recentemente il decreto legge 23 maggio 2008, n. 90, adottato al fine di fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania.

Detto decreto, pur non essendo stato disposto in materia di organizzazione governativa, ha interferito sulla stessa, istituendo, in deroga all'articolo 1, commi 376 e 377 della legge 244 del 2007, in via di assoluta irripetibilità e straordinarietà, un Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per far fronte all'emergenza rifiuti nella regione Campania. La deroga è intervenuta, sia modificando attraverso l'istituzione del nuovo Sottosegretario il modello definito dalla riforma del 1999, sia perché si è così superato il limite massimo di sessanta componenti del Governo che la "legge finanziaria del 2008" aveva posto.

Tuttavia i summenzionati decreti non paiono, come detto, particolarmente invadenti nella ridefinizione dell'organizzazione governativa. Soprattutto se si osservano le organizzazioni del passato. I recenti interventi non hanno alterato i principi più volte ricordati della riforma del governo del 1999, la quale, pertanto, non sembra stravolta, bensì attuata.

Se questi sono i numeri e l'attuale struttura del Governo, sembra necessario interrogarsi sulle ragioni della mutata tendenza nell'organizzazione governativa.

Sicuramente tra le ragioni primarie, vi è la semplificazione del quadro politico che ha visto l'esclusione dal Parlamento dei partiti con un minore consenso elettorale (sulla stretta connessione tra i partiti politici e l'organizzazione del Governo, si veda L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in AA. VV., *Il Governo, Atti al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti 2001*, Padova, 2002, pp. 5 ss.).

Osservando l'organizzazione governativa delle precedenti legislature, infatti, sembra facile constatare come le ragioni "dell'appesantimento" del Governo fossero legate al numero dei partiti, che i sistemi elettorali (da soli) non erano riusciti a diminuire. Infatti, il numero complessivo di centotre componenti del Governo Prodi del 2006 – costituitosi sotto la vigenza di un sistema elettorale per lo più di tipo proporzionale – non era tanto più consistente rispetto al secondo (2001) e terzo (2005) Governo Berlusconi – sostenuti da Parlamenti eletti tramite leggi elettorali disciplinanti sistemi preminentemente maggioritari – che erano composti rispettivamente da novantasette e novantanove componenti.

Per ragioni politiche, invece, nelle ultime elezioni (nonostante il medesimo sistema elettorale della precedente legislatura) la "frammentazione partitica" è diminuita. Tale semplificazione rappresenta sicuramente la ragione principale che ha consentito la realizzazione del lungo percorso di riforma dell'organizzazione del Governo.

Alla summenzionata ragione principale, però, sembrano esserne connesse altre, forse secondarie, che hanno influito sull'attuale assetto del Governo.

Probabilmente, ha inciso il dibattito fortemente percepito dall'opinione pubblica sul tema dei "costi della politica", il quale sembra aver rappresentato uno dei principali temi su cui si è fondata la campagna elettorale, ed è sicuramente connesso, appunto, ai costi che l'organizzazione del Governo comporta (soprattutto di figure organizzative difficilmente giustificabili se non sulle base di "logiche politiche").

Tra le altre ragioni vanno segnalate, inoltre, le raccomandazioni del Presidente della Repubblica nel senso di rispettare la normativa che ha ridotto lo "spacchettamento" dei Ministeri (cfr. P. PASSARINI, *E Napolitano avverte: non moltiplicare le poltrone*, in *La Stampa*, 7 maggio 2008, p. 3). Del resto lo stesso Capo dello Stato sembra aver rilevato il dubbio circa l'incostituzionalità di un ulteriore decreto legge che interferisse sulla materia. Dopo la sentenza della Corte costituzionale 9 maggio 2007, n. 171, infatti, la necessità di adeguare la struttura del Governo alle esigenze politiche della coalizione, difficilmente potrebbe rientrare all'interno della categoria dei presupposti di necessità ed urgenza ai sensi dell'art. 77 Cost.

Orbene, sulla base di tali considerazioni alcuni dubbi sorgono, non tanto sulla legittimità dei summenzionati decreti legge adottati dall'attuale Governo, i quali, come detto, sembrano esser stati adottati per ragioni comprensibili e comunque non sono intervenuti incisivamente nell'organizzazione governativa, bensì soprattutto nei confronti di eventuali ulteriori interventi che volessero in futuro modificare l'organizzazione governativa.

Se è vero, quindi, come preannunciato (si vedano le dichiarazioni dell'attuale Presidente del Consiglio riportate da L. FUCCARO, in *Corriere della Sera*, 13 maggio 2008, p. 13), che il Governo potrebbe presto intervenire in variazione dell'assetto governativo, lo strumento della decretazione d'urgenza, alla luce di quanto detto, rimane certamente dubbio. Infatti, così composto il Governo, sarà più opportuno intervenire con la fonte che l'art. 95 Cost. ha previsto per l'organizzazione governativa, ovvero la legge, la quale potrebbe – pur lasciando invariato il numero dei Ministeri – magari estendere l'attuale limite di sessanta componenti tra Sottosegretari e Vice-Ministri. Invero, visti i numerosi accorpamenti tra Ministeri, il limite posto sembra restringere eccessivamente la composizione rispetto alle concrete funzioni del potere Esecutivo.

Per il futuro, invece, un dubbio sembra restare sulla base delle considerazioni sin qui svolte. Infatti, se l'attuale semplificazione del panorama politico è, come si è detto, dovuta ad un insieme di fattori politici, più che al vigente sistema elettorale; il problema resta quello di capire se, per le prossime legislature, possa nuovamente riproporsi la prassi di adeguare l'organizzazione governativa alle esigenze politiche dei partiti, qualora non si intervenga sulla legge elettorale, al fine di stabilizzare l'attuale “tendenziale bipartitismo”.